Avis présenté au ministre de
l'Environnement, monsieur Adrien Ouellette,
concernant

Une politique gouvernementale sur les sites naturels

par

Le Conseil consultatif des réserves écologiques

Sainte-Foy, le 28 avril 1983

Dépôt légal - 2e trimestre 1984
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-550-11065-X

Envirodoq 840289

MANDAT DU CONSEIL CONSULTATIF DES RÉSERVES ÉCOLOGIQUES

"10. Le Gouvernement constitue, pour aviser le Ministre sur l'application de la présente loi, un Conseil consultatif des réserves écologiques composé d'au plus quinze personnes, dont au moins six sont choisies parmi les fonctionnaires du Gouvernement ou de ses organismes, nommées pour une période n'excédant pas cinq ans". (Loi sur les réserves écologiques, L.R.Q., 1977, chap. R-26).

LISTE DES MEMBRES DU CONSEIL CONSULTATIF DES RÉSERVES ÉCOLOGIQUES

André Bouchard, président
Germain-D. Girard
Louis-Paul Grenier
Bruno Landry, vice-président
Marcel Lortie
Raymond McNeil
Roberge Michaud
Raymond Sarrazin
Marie-Odile Trépanier

Personnel permanent

Pierrette Juneau, secrétaire
Gilles Gagnon, secrétaire exécutif et conseiller scientifique

Conseil consultatif des réserves écologiques 1984

ISBN

Gouvernement du Québec
Conseil consultatif
des réserves écologiques

Sainte-Foy, le 29 avril 1983

Monsieur Adrien Ouellette
Ministre
Ministère de l'Environnement
Centre Innovation
2360, chemin Sainte-Foy
Sainte-Foy, Québec
G1V 4H2

Monsieur le Ministre,

Au nom du Conseil consultatif des réserves écologiques, j'ai l'honneur de vous transmettre notre avis sur une politique gouvernementale sur les sites naturels.

Nous espérons que cette étude contribuera à faire valoir, auprès de vos collègues, la nécessité d'une meilleure coordination dans les activités gouvernementales relatives à la protection des espaces et sites naturels. Nous espérons également que cette étude invitera le Gouvernement à attribuer au ministre responsable de la protection de l'environnement les outils législatifs nécessaires afin qu'il puisse s'affirmer davantage dans le domaine de la protection des sites naturels et des espèces fauniques et floristiques rares ou menacées.

Je vous prie d'agréer, monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

Le président du Conseil consultatif
des réserves écologiques

Raymond McNeil

Table des matières

Introduction. 1

Principales constatations 1

Etudes de différentes options 3

Première option. 4

Deuxième option. 5

Troisième option 5

Quatrième option 6

Rôle du Conseil consultatif des réserves écologiques. 9

Conclusion. 10

Avis relatif à une politique gouvernementale sur les sites naturels

Introduction

En septembre 1979, le Conseil consultatif de l'environnement présentait au ministre de l'Environnement d'alors, monsieur Marcel Léger, un avis concernant une proposition de politique sur les espaces naturels au Québec. Pour sa part, en septembre 1981, le Conseil consultatif des réserves écologiques transmettait également au ministre Léger ses réflexions sur des aspects de la protection des sites naturels par le ministère de l'Environnement.

A la suite de ces travaux, devant les réalisations timides constatées à la suite de ces avis et devant certains changements dans le contexte administratif des lois relatives à la protection des sites naturels, le Conseil consultatif des réserves écologiques s'est penché à nouveau sur quelques aspects de cette politique et sur le rôle que le Conseil pourrait jouer si jamais le Gouvernement voulait élaborer sa politique sur les sites naturels.

Principales constatations

Le Conseil consultatif des réserves écologiques, dans son avis évoqué ci-dessus, avait souhaité qu'"*une meilleure coordination administrative entre les ministères impliqués dans la protection des sites*

naturels comme le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche (MLCP) pourrait être encouragée par les ministres responsables, en créant un comité de coordination des intervenants sur le territoire québécois". De plus, il estimait qu'il était "*urgent que le ministère de l'Environnement se dote des outils législatifs nécessaires lui permettant d'intervenir dans la protection des sites naturels, qui sont peu, pas ou inadéquatement protégés par la législation actuelle*".

Le Conseil estime toujours qu'il existe des problèmes de communication, de concertation et de coordination entre les ministères qui ont, de par les lois du Québec, un rôle à jouer en matière de politique de protection de sites naturels. Les constatations suivantes sont importantes:

1- Différents statuts ou modes de protection d'espaces naturels sont prévus par les lois du Québec (réserve écologique, parc de conservation, réserve faunique, arrondissement naturel, etc.). A ceux-là s'ajoutent d'autres statuts prévus par les lois fédérales (parc national, réserve nationale de faune, refuge d'oiseaux migrateurs, etc.).

2- Les lois du Québec en matière de protection d'espaces naturels sont administrées par différents ministères (Environnement, Loisir, Chasse et Pêche, Affaires culturelles).

3- Certains statuts de protection, relevant de ministères différents, se superposent grandement au niveau des concepts et des fins (*e.g.* réserve écologique, parc de conservation, arrondissement naturel).

4- Il arrive souvent que la proposition faite à un ministère d'attribuer à un territoire donné un statut de protection qui relève de tel ministère ne soit pas pertinente et qu'une autre forme de protection relevant d'un autre ministère le soit. Dans un tel cas, il arrive souvent que le territoire demeure longtemps sans protection adéquate (*e.g.* rivière du Sud, barachois de la rivière Malbaie).

5- Il n'y a pas vraiment, malgré l'existence du Comité ministériel permanent à l'aménagement (COMPA), de mécanisme de coordination interministérielle concernant les interventions du gouvernement du Québec en matière de politique de protection d'espaces naturels. Il n'y a pas non plus d'organisme à l'épreuve des tensions interministérielles, qui ait la responsabilité de faire l'examen des différents modes de protection d'espaces naturels et de recommander, face à un territoire donné, la forme de protection prévue par les lois du Québec qui soit la plus pertinente ou adéquate.

Etudes de différentes options

Lorsque le Conseil consultatif des réserves écologiques étudie une proposition de réserve écologique, il peut bien juger qu'un autre sta-

tut de protection sous juridiction d'un autre ministère est le plus pertinent et faire au ministre de l'Environnement la recommandation d'en aviser le ministre concerné. Cependant, le ministère qui devrait intervenir n'arrive pas toujours à le faire et, de ce fait, le territoire qui devrait être protégé en vertu d'une loi donnée reste menacé de détérioration et, dans bien des cas, se détériore au point que l'objet pour lequel il aurait dû être protégé disparaît (*e.g.* la chênaie boréale à Sainte-Pétronille de l'Île d'Orléans).

Il peut exister différentes façons de remédier à cette situation. Certaines, cependant, peuvent paraître illusoires en dépit du fait qu'elles soient des plus pertinentes. Nous avons ainsi analysé quatre options possibles:

Première option:

La première option consisterait à confier à un seul et même ministère toute la politique et toutes les interventions du gouvernement du Québec en matière de protection d'espaces naturels (réserve écologique, parc de conservation, réserve faunique, centre éducatif forestier, arrondissement naturel, etc.).

Un tel remaniement pourrait permettre une refonte des divers statuts de protection qui se superposent, une économie de ressources, une plus grande efficacité administrative et, finalement, une plus

grande rapidité d'intervention gouvernementale. Une telle formule, une fois réalisée, pourrait éviter les tiraillements actuels entre plusieurs ministères qui interviennent dans des secteurs trop connexes. Toutefois, il serait difficile de faire accepter aux ministères qui sont impliqués actuellement dans ce domaine de se départir au profit d'un autre d'une partie de leur champ d'activité.

Deuxième option:

La deuxième option consisterait à conserver la répartition actuelle, à travers plusieurs ministères, des diverses interventions et politiques du gouvernement du Québec en matière de protection d'espaces et sites naturels. Dans une telle éventualité, on pourrait confier de façon plus explicite au ministre délégué à l'Aménagement et président du Comité d'aménagement le rôle d'assumer la coordination interministérielle en ce domaine.

Une telle option serait moins efficace et moins rentable que la précédente. Cependant, elle est peut-être plus acceptable pour le Conseil des ministres et représenterait un progrès considérable par rapport à la situation présente.

Troisième option:

La troisième option suggère de conserver la répartition actuelle, à travers plusieurs ministères, des diverses interventions et po-

litiques du gouvernement du Québec en matière de protection d'espaces et sites naturels, puis de confier au ministre de l'Environnement le rôle d'assumer la coordination interministérielle. Cependant, cette solution paraît irréaliste. On peut difficilement concevoir que les autres ministères accepteraient de laisser coordonner leurs actions au plan horizontal par un autre ministère.

Quatrième option:

Une quatrième option serait de procéder à un regroupement de quelques domaines de protection d'espaces naturels au sein d'un ministère qui a déjà une expertise et une volonté d'agir dans le domaine.

Le ministère de l'Environnement est déjà responsable de la Loi sur les réserves écologiques et de la Loi sur la protection de l'arbre. De plus, en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement, il peut se préoccuper des espaces ou sites naturels qui n'ont pas de statuts juridiques spécifiques (parc urbain naturel, parc écologique, forêt urbaine, etc.).

Nous croyons que le ministère de l'Environnement est le ministère tout désigné pour se voir confier la responsabilité de la législation sur la protection des espèces fauniques et floristiques rares ou menacées de disparition ou d'extinction. Dans un avis présenté au ministre Léger concernant "une politique relative à la protection

des espèces animales et végétales rares, menacées ou en danger d'extinction au Québec", le Conseil avait d'ailleurs fait cette recommandation.

Nous croyons également que le ministère de l'Environnement devrait se voir confier les arrondissements naturels qui sont actuellement sous la juridiction du ministère des Affaires culturels, en vertu de la Loi sur les biens culturels. D'ailleurs, le ministère des Affaires culturelles ne semble pas tenir plus qu'il ne faut à sa juridiction dans le domaine des sites naturels. Il est surtout habilité à assurer la sauvegarde des sites historiques et des paysages culturels. Dans son rapport annuel 1979-1980, la Commission des biens culturels souhaite l'adoption d'une loi sur les sites naturels en ces termes:

> *"Cette volonté de rescaper les sites les plus significatifs devant l'avance perçue comme inévitable du développement s'est finalement traduite dans une loi de l'environnement adoptée en 1979. Une loi concernant la protection des sites naturels devrait normalement s'ensuivre. Le champ d'application de la Loi sur les biens culturels ne s'en trouverait pas pour autant rétréci, mais renforcé. Nos énergies pourraient dorénavant se concentrer sur les paysages culturels".*

L'acquisition de la responsabilité des arrondissements naturels par le ministère de l'Environnement pourrait permettre à ce dernier de s'impliquer plus efficacement dans le domaine des sites et espaces naturels puisque son intervention dans ce domaine revêtirait un caractère légal et serait reconnue au même titre que les réserves écologiques ou les parcs de conservation. Cette mesure législative pourrait permettre également au ministère de l'Environnement d'intervenir rapidement dans des situations urgentes pour protéger des sites soudainement menacés de disparition ou de destruction. Cette intervention serait surtout à caractère permanent mais pourrait également être à caractère temporaire, le temps de trouver une forme de protection qui convienne au site à protéger.

Nous ne voyons pas la nécessité de regrouper d'autres domaines de protection d'espaces naturels au sein du ministère de l'Environnement. Il nous semble utopique, par exemple, de tenter de réduire le mandat actuel du ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche dans le domaine des parcs de conservation. Ces parcs sont des espaces naturels qui permettent à la population de se délasser en pratiquant plusieurs formes de loisir dans la nature, ce qui correspond au mandat de ce ministère.

Cependant, on doit souhaiter que des mécanismes de coordination soient établis entre les ministères impliqués dans le domaine de la protection des espaces naturels afin de pouvoir attribuer à chaque portion de territoire la forme de protection la plus convenable. A titre

d'exemple, on conçoit très bien qu'une réserve écologique puisse être créée dans un parc de conservation si une partie de ce territoire convient à une telle protection. Cette coordination et même cette collaboration seront d'autant plus efficaces et auront de meilleures chances de succès si les organismes qui planifient l'utilisation du territoire pour une fin de protection quelconque utilisent un même cadre de référence biophysique qui exprime les principaux caractères physiques et biologiques du territoire.

Rôle du Conseil consultatif des réserves écologiques

Selon les options retenues, le Conseil consultatif des réserves écologiques pourrait voir son rôle sensiblement modifié. En effet, dans l'une ou l'autre des trois premières options, le Conseil consultatif des réserves écologiques deviendrait un Conseil consultatif des espaces et sites naturels. Ce nouveau conseil répondrait au ministre responsable et aurait le mandat, par son intermédiaire, de conseiller le gouvernement du Québec sur l'ensemble de ses politiques et interventions en matière de protection d'espaces et de sites naturels.

Dans la quatrième option, le Conseil consultatif des réserves écologiques pourrait demeurer tel qu'il est actuellement et toujours sous la responsabilité du ministre de l'Environnement. Il pourrait cependant se voir confier des responsabilités en matière d'arrondissements naturels, d'espèces fauniques et floristiques rares ou menacées de même que dans le domaine des sites naturels non couverts par un statut juridique particulier.

Dans ce contexte, le Conseil pourrait avoir des relations plus profondes et plus soutenues avec les personnes et organismes du milieu. Il pourrait susciter des rencontres publiques et organiser des audiences pour consulter la population d'une région lorsqu'un projet qui la concerne est proposé. Il pourrait aussi, à la demande de personnes ou groupes, formuler des avis sur les politiques en matière de protection des espaces et sites naturels. Il serait alors un lien entre les personnes, les groupes et le gouvernement.

Conclusion

Notre réflexion sur l'élaboration d'une politique des sites et espaces naturels nous a amenés à considérer quatre options. La première option, qui consiste à confier à un seul ministère toute la politique du Gouvernement en matière de protection de sites ou d'espaces naturels, nous semble l'option idéale mais difficilement réalisable étant donné le bouleversement qu'elle occasionnerait.

La deuxième option, qui consiste à confier, de façon plus explicite, au ministre délégué à l'Aménagement le rôle d'assumer la coordination interministérielle en cette matière, est une avenue intéressante à envisager mais le ministre délégué à l'Aménagement ne semble pas disposer actuellement de toute l'infrastructure administrative nécessaire et n'a pas non plus de liens organiques avec les responsables de la gestion.

La troisième option, qui implique un mécanisme de coordination de la part du ministre de l'Environnement, pourrait être interprétée comme une ingérence d'un ministère dans les affaires d'un autre ministère et, par conséquent, offre peu de chances de succès.

C'est donc le quatrième scénario qui nous semble actuellement le plus recommandable. En effet, cette dernière option, qui consiste à regrouper au sein du ministère de l'Environnement les arrondissements naturels et les mesures de protection relatives aux espèces animales et végétales rares ou menacées d'extinction, en plus des réserves écologiques et des sites naturels qui ne bénéficient pas de statuts juridiques particuliers, nous apparaît la moins compliquée, la plus économique et la plus rapide à réaliser.

Ainsi deux ministères auraient la responsabilité de la protection des espaces et sites naturels: l'un, le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche par ses parcs de conservation; l'autre, le ministère de l'Environnement, par les réserves écologiques, les arrondissements naturels, les espèces animales et végétales rares ou menacées et les sites naturels sans statut juridique particulier.

Ces deux intervenants peuvent, depuis quelques temps, compter sur un autre allié, le ministère des Affaires municipales. En effet, avec la Loi de l'aménagement et de l'urbanisme, le Gouvernement peut déclarer, par décret, toute partie du territoire du Québec zone d'intervention spéciale dans le but, entre autres, d'assurer la protection des sites pré-

sentant pour la collectivité une valeur particulière notamment pour des raisons d'ordre historique, culturel, scientifique, esthétique, récréatif ou écologique. Une telle intervention devrait par la suite favoriser les actions des ministères sectoriels en vue d'attribuer à cette zone spéciale le statut de protection qui lui convient.

Le Conseil consultatif des réserves écologiques estime que ce regroupement ou ce nouveau partage des responsabilités dans le domaine de la protection est une étape qu'il faut franchir avant d'élaborer une nouvelle structure gouvernementale qui pourrait aboutir à la création d'un ministère du Territoire, ministère qui pourrait finalement regrouper sous le même toit toutes les lois relatives à l'aménagement intégré du territoire.